



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)  
<http://dx.doi.org/10.22067/PG.2024.84717.1242>

پژوهشی

## آسیب‌شناسی الگوی کنونی سازمان‌دهی سیاسی فضای ایران در چارچوب نظام تقسیمات کشوری

عطاءاله عبدی (دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

[ataabdi@khu.ac.ir](mailto:ataabdi@khu.ac.ir)

پرستو صالح‌پور (دانش‌آموخته دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. نویسنده مسئول)

[salehpor\\_p@yahoo.com](mailto:salehpor_p@yahoo.com)

اصغر عزیزی (دانش‌آموخته دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

[azizi.yaass@hotmail.com](mailto:azizi.yaass@hotmail.com)

معصومه رفیعی (دانش‌آموخته دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

[raha\\_rafie@yahoo.com](mailto:raha_rafie@yahoo.com)

### چکیده

سازمان سیاسی فضا به عنوان چارچوب و بستر اداره سرزمین از دیرباز از سوی جوامع ابتدایی تا امپراتوری‌ها و حکومت‌های مدرن امروزی بکار گرفته شده است. در دوران مدرن الگوی سازمان سیاسی فضا در قالب‌های متنوعی از سوی کشور بکار گرفته شد. چنین مسئله‌ای در ایران سابقه دیرینه‌ای دارد و برخی ایرانیان را مبدع سازمان سیاسی فضا می‌دانند. اما این امر طی سده اخیر در ایران محل بحث و بررسی‌های متفاوتی از سوی افراد و جریان‌های مختلف بود است، از این رو مسئله این پژوهش بحث و بررسی آسیب‌شناسانه سازمان سیاسی فضای کنونی کشور می‌باشد. این پژوهش به لحاظ هدف کاربردی و از نظر روش، کیفی است. گردآوری اطلاعات با مصاحبه عمیق و کانون‌های متمرکز صورت گرفته و تجزیه و تحلیل اطلاعات با تحلیل گفتمان انجام شده است. نتایج تحقیق نشان داد که نخست شکل‌گیری دیوان‌سالاری غیرواقعی، ضعف نظام بودجه‌ریزی، ضعف نظام مشارکتی، همگون‌پنداری فضای جغرافیایی، نظام مدیریتی ناکارا، جریان یکسویه فرمانروایی از بالا به پایین، ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ و بهره‌گیری از درخواست‌های فزاینده ارتقا در رقابت‌های سیاسی، سازمان سیاسی فضای کنونی را دچار آسیب کرده و سبب ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری شده است. ثانیاً «نوع ایدئولوژی حاکم»، «تناقض میان ساختار فضایی سیاسی کشور با واقعیت‌های تاریخی - اجتماعی» و «بلا تکلیفی در بکارگیری رویکردی اقتدارگرایی و دموکراتیک» به عنوان بلا تکلیفی ایدئولوژیک این گفتمان مشخص شد.

**واژگان کلیدی:** آسیب‌شناسی، سازمان سیاسی فضا، تقسیمات کشوری، ایران

## ۱. مقدمه:

موضوع سازمان سیاسی فضا و گزینش الگوی مناسب آن جدا از جایگاه و سیر تاریخی آن در ایران، از جمله بحث‌هایی است که طی سده اخیر در محافل علمی، سیاسی و قومی کشور مطرح بوده است. اگرچه در قانون اساسی مشروطه در این مورد تجویزهایی صورت گرفت، اما شاید بتوان گفت طرح گسترده این نوع مباحث بیشتر همزاد پایه‌گذاری دولت مدرن در ایران بوده است، زیرا از زمانی که دولت مدرن سازمان سستی (ناکارآمد) مدیریت فضا در کشور را کنار گذاشت و در راستای رویکردهای کارکردگرایانه سازمان سیاسی سرزمینی جدیدی را بنا نهاد؛ این اقدام از سوی گروه‌های مختلف مورد نقد و اعتراض قرار گرفته است. البته از همان ابتدا دسته دیگری نیز به دفاع از این الگو پرداخته و آن را برای اداره سرزمین ایران مناسب ارزیابی کرده اند. از اینرو دستیابی به معیارهایی که بر پایه آن بتوان دیدگاه‌های موجود در رابطه با سازمان سیاسی فضا در ایران را ارزیابی کرد، ضروری می‌نماید.

سازماندهی سیاسی فضا دارای ساختارها و کارکردهای ویژه‌ای است که بر اساس آن نظام تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین، نظام توسعه‌ای و نظام برنامه‌ریزی تنظیم می‌شود و می‌تواند بر روی سرزمین، حین برآورد نیازهای سیاسی - اداری، اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و زیست‌محیطی، روابط افقی و عمودی در سطح را تأمین کند. سازماندهی سیاسی فضا مبتنی بر الگوی حکومتی متمرکز، ضعف‌هایی دارد که سبب شده است که به نوبه خود در عملکرد ساختارها و کارکردهای نظام تقسیمات کشوری، کاستی‌هایی به وجود آید. این کاستی‌ها به نوبه خود نواحی جغرافیایی را در تأمین بخشی از نیازهایشان با مانع روبه‌رو کرده و بسترهای نارضایتی را فراهم نموده است. آسیب‌ها که اغلب با نقاط ضعف و یا با ادبیات بهتر، نقاط قابل بهبود مطرح می‌شوند، عمدتاً مسائلی هستند که اثرات مخرب بر یک سیستم و زیرسیستم‌های آن می‌گذارد. شناسایی این دسته از عوامل نسبت به فرصت‌ها و نقاط قوت، اغلب راحت‌تر است که شاید دلیل آن را بتوان در ابعاد فرهنگی جستجو کرد که عمدتاً نقاط ضعف و نیمه خالی لیوان را بهتر می‌بینیم. از این رو، آسیب‌شناسی سازمان سیاسی فضا کنونی برای نیل به یک الگوی مطلوب مبتنی بر واقعیات سرزمینی، گامی ضروری است. جایگاه سازمان سیاسی فضایی کنونی در بررسی و آسیب‌شناسی شرایط توسعه اقتصادی و سیاسی کشور از زوایای گوناگونی مورد توجه قرار گرفته است. در این میان برخی چه از نگاه علمی و چه از نگاه سیاسی وجود مشکلاتی مانند توسعه نیافتگی، توسعه نامتوازن، نبود مشارکت، نبود آزادی را در نوع سازمان سیاسی فضایی کنونی کشور جستجو می‌کنند. آنها بر این باورند با دگرگونی نوع سازمان سیاسی فضایی کشور از الگوی یکپارچه (متمرکز) به متکثر (فدرالیسم) مشکلات یاد شده در بالا برطرف خواهند شد. در این میان

گروهی دیگر بر این باورند که رویکرد بالا فاقد استدلال‌های راهگشا در ریشه‌یابی و حل مسائل گفته شده پیرامون دگرگون‌سازی بنیادین سازمان سیاسی فضا در کشور هستند و ریشه‌چنین مسائلی را باید در عرصه‌های مربوط به نوع ایدئولوژی و سیاست‌گذاری داخلی و خارجی کشور جستجو نمود. با توجه به نگرش‌ها و نقدهای گوناگون به الگوی کنونی سازمان سیاسی فضای کشور ایران در این نوشته تلاش شده است با آسیب‌شناسی سازمان سیاسی فضایی کشور در قالب نظام تقسیمات کشوری به این پرسش پاسخ داده شود: سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران با چه نارسایی‌هایی روبرو است و کاستی‌های آن را چگونه می‌توان دسته‌بندی کرد؟

## ۲. روش تحقیق:

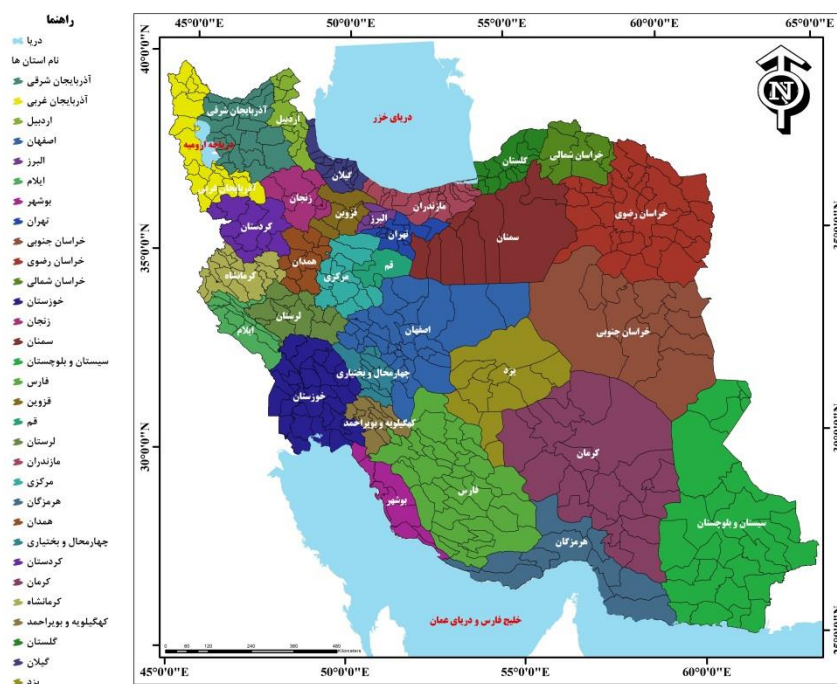
مطالعه حاضر به تبعیت از پارادایم تفسیرگرایی، پژوهش کیفی<sup>۱</sup> بوده و از روش گروه‌های کانونی و مطالعه موردی برای انجام عملیات تحقیق استفاده کرده است. این روش به سوژه‌های تحت مطالعه امکان صحبت داده و همه واقعیات را از منظر آنان منعکس می‌سازد (ریاحی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲۵). تحقیق حاضر به لحاظ هدف بنیادی - کاربردی بوده و شیوه گردآوری داده‌ها با توجه به ماهیت مطالعه به صورت اسنادی و میدانی می‌باشد. مشارکت‌کنندگان پژوهش، خبرگان و مطلعین کلیدی سازمان‌های مرتبط (اعم از استانداری، فرمانداری، دفتر تقسیمات کشوری از وزارت کشور، مرکز مطالعات راهبردی وزارت کشور و نهاد ریاست جمهوری) و دانشگاهی بوده است. روش نمونه‌گیری به صورت غیراحتمالی با تکیه بر نمونه‌گیری گلوله برفی بوده است. حجم نمونه با توجه به قاعده اشباع نظری تعیین شده است. ابزار مورد استفاده در این پژوهش مصاحبه و مصاحبه کانونی<sup>۲</sup> بوده است. ۲۰ نفر از خبرگان دانشگاهی و ۱۰ نفر از مطلعین سازمان‌های اجرایی مرتبط مصاحبه عمیق به عمل آمده است. از این تعداد مصاحبه‌شوندگان، ۱۰۰ درصد را مردان تشکیل داده‌اند. تمامی مشارکت‌کنندگان دانشگاهی دارای تحصیلات دکتری بودند. همچنین ۸۰ درصد مشارکت‌کنندگان سازمان‌های مرتبط دارای تحصیلات دکتری و ۲۰ درصد فوق‌لیسانس بودند. در این پژوهش برای شناخت و درک عمیق از معناهای نهفته در نظام تقسیمات کشوری به عنوان نظامی با ماهیت ارتباطی که مستلزم استفاده از روش‌های تحلیل کیفی در این عرصه می‌باشد، از تحلیل گفتمان استفاده شده است.

<sup>۱</sup> در پژوهش حاضر مراحل تحقیق کیفی به کار رفته بدین شرح بوده است: مصاحبه، ثبت مصاحبه، کدگذاری مصاحبه، شناسایی، تلخیص و پالایش شاخص‌ها، غربالگری و پالایش شاخص‌ها، تهیه فهرست نهایی شاخص‌ها و مضامین.

<sup>۲</sup> مصاحبه کانونی در قالب ۲ گروه ۶ نفره تشکیل شده‌اند.

گفتمان مجموعه‌ای از گزاره‌ها است که یک مفهوم کلی را در بر گرفته و زبان خاصی را برای صحبت درباره موضوعی پدید می‌آورد. یک نوع خاص از دانش در مورد موضوعی خاص. وقتی گزاره‌هایی که در مورد یک موضوع بوده در یک گفتمان معین بیان می‌شوند، گفتمان ایجاد شده، این امکان را فراهم می‌کند تا موضوع به طریقه خاصی بر ساخته شود (Hall, 1992: 290). بر اساس تحلیل گفتمان، هر فعالیتی در قالب تعامل به تبادل معنا بینجامد، در چارچوبی گفتمان قابل بررسی است؛ وقتی ما با افرادی که متفق‌النظرند صحبت می‌کنیم یا با کسانی که با ما اختلاف نظر دارند، جدل می‌کنیم، این اعمال را از طریق زبان انجام می‌دهیم، ما حرف می‌زنیم، می‌نویسیم، مصاحبه می‌کنیم، بحث می‌کنیم. حتی افراد ایده‌های خود را مطرح می‌کنند. تمام اشکال ارتباطی می‌تواند در قالب گفتمان تلقی شوند (Dant, 1991: 1). تحلیل گفتمان به عنوان یک روش پژوهش کیفی مبتنی بر پارادایم تفسیرگرایی، در معنای فنی‌تر و روش‌شناختی به مجموعه‌ای بی‌طرف از ابزارهای روش‌شناسی برای تحلیل فیلم‌ها، نشانه‌ها، مباحثات، کلام‌ها، نوشته‌ها، گفتگوها، مصاحبه‌ها و غیره اشاره دارد که می‌تواند برای دستیابی به سطحی از داده‌ها استفاده شود (حسنی‌فر، ۱۳۹۳: ۵۲). بر این اساس داده‌های گردآوری شده با استفاده از تحلیل گفتمان به عنوان رویکردی از روش‌شناسی کیفی، استخراج و تحلیل شدند. فرایند تحلیل گفتمان در این پژوهش در شش گام انجام شده است. شایان ذکر است که برای اطمینان‌پذیری از یافته‌های پژوهش، از روش کنترل اعضاء استفاده بعمل آمده است.

**سیر تکوین تقسیمات کشوری در ایران:** محدوده مورد مطالعه پژوهش حاضر را ایران تشکیل می‌دهد. در ایران تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچکتر سابقه دیرینه‌ای دارد و از شکل‌گیری اولین حکومت سرزمینی (هخامنشیان) تا به امروز، برای مدیریت و بهینه فضای سرزمین مورد استفاده قرار گرفته است. نخستین قانون تقسیمات کشوری پس از انقلاب مشروطیت، در اولین دوره قانون‌گذاری به سال ۱۲۸۵ هجری شمسی تحت عنوان قانون تشکیلات ایالات و ولایات به تصویب رسید. در حال حاضر تقسیمات کشوری ایران دارای چهار سطح است و به ترتیب ایران به استان، شهرستان، بخش و دهستان تقسیم می‌شود. براساس آخرین وضع تقسیمات کشوری ارائه شده در سایت مرکز آمار ایران تا پایان ۱۳۹۸، کشور ایران از ۳۱ استان، ۴۴۸ شهرستان، ۱۰۹۹ بخش، ۲۶۳۷ دهستان و ۱۳۵۴ شهر، ۹۸۱۰۰ آبادی و ۴۰ فرمانداری ویژه تشکیل یافته است. شکل شماره ۱ تقسیمات کشور ایران را بر اساس استان و شهرستان نشان می‌دهد.



شکل شماره ۱) نقشه تقسیمات کشور ایران، ۱۴۰۰

### ۳. چارچوب نظری:

سازمان سیاسی فضا بازتاباننده راه‌هایی است که در آن اندرکنش فضایی انسان به گونه‌ای ساختاربندی شده است که کارکردهای سیاسی را احراز کند (soja, 1971: 6). در واقع حکومت‌ها برای اداره فضا، سکونتگاه‌های انسانی و اعمال فرمان‌روایی خود، ناگزیر از تقسیم‌بندی فضا در شکل سلسله‌مراتب همراه با سازمان اداری متناظر با آن هستند (Hafez Nia and Kaviani, 2014: 218). اگوست کنت در این باره می‌گوید: «چون دولت‌ها نمی‌توانند و اصولاً نباید وارد جزئیات شوند، کارها و وظایف دولت باید بین سازمان‌های پایتخت که منحصر با پرونده‌های اساسی سروکار دارند و مقامات محلی که باید مسائل و مشکلات روزافزون مربوط به محل خود را حل و فصل نمایند، تقسیم شود» (Karimipour, 2001: 1). آنچه که در سازمان سیاسی فضا باید مورد توجه قرار گیرد در برگیرنده مواردی مانند کنترل و هدایت فرآیندهای سیاسی اصلی شامل رقابت، کشمکش و همکاری در جوامع انسانی است (soja, 1971: 37).

سازماندهی سیاسی فضا محصول گفتمان‌ها و ایدئولوژی و شیوه‌های حکمرانی است که در روی سرزمین عینیت می‌یابد. بنابراین از نگاه کارکردی سازماندهی سیاسی فضا مقدم بر مدیریت

سیاسی فضا است تا چهارچوب‌های فضایی و جغرافیایی که یک ملت در آن ساکن شده‌اند را اداره و مدیریت کند. از دیدگاه حافظ‌نیا مدیریت سیاسی فضا عبارت از: اداره بهینه مکان‌ها و فضاهای جغرافیایی از حیث سیاسی توسط سازه مدیریت فضا در مقیاس‌های مختلف محلی، استانی، ملی، منطقه‌ای، جهانی و کروی می‌داند (Hafez Niya, 2012). یک اصل مهم در اینجا مربوط به توالی سلسله مراتبی<sup>۱</sup> است. سازماندهی فضایی انسان گرایش به این دارد که ساختار سلسله‌مراتبی داشته و در توازی با گرایش مشابه انسان به سازماندهی اجتماعی باشد. بمانند نظام اجتماعی یک لایه-بندی سلسله مراتبی هم در سازماندهی فضایی وجود دارد (Soja, 1971: 35). فرآیند سازماندهی سیاسی فضا در هر کشوری در قالب تقسیمات کشوری به اجرا در می‌آید (Ahmadipour and et al, 2016: 63). گلاس‌نر از تقسیمات با اهداف کلان تا واحدهای حکومتی موجود در درون کشورها با عنوان «تقسیمات داخلی سطح اول»<sup>۲</sup> یاد می‌کند (Glassner, 2004: 137).

در همه کشورها سطوح تقسیماتی با اولویتهای دوم، سوم و چهارمی نیز وجود دارد- (Glassner, 2004: 137). تفاوت در سطح مقیاس بازتابی از پیچیدگی جوامع بشری است. این موضوع همچنین ارتباطی نزدیک با یکی دیگر از جنبه‌های پیشرفت اجتماعات بشری دارد: رشد خاص گرایی و کارکردهای متفاوت. انسان امروزی تنها با قلمروهای کوچکی احاطه نمی‌شود، بلکه حباب‌های اجتماعی دیگری هم او را دربر می‌گیرد، مانند خانواده و انواع مختلفی از جوامع در مقیاس‌های محله‌ای، شهری، منطقه‌ای، ملی و فراملی. هر کدام از این لایه‌ها تا اندازه‌ای رسمیت سیاسی به دست می‌آورند، عملکردها و امتیازها ویژه‌ای می‌یابند. بنابراین مهمترین مشکل در سازماندهی سیاسی تشکیل هویت‌های سیاسی هرچه بزرگ‌تر با تعداد فعالیت‌های بیشتر نمی‌باشد، بلکه هماهنگ کردن آن فعالیت‌ها با اندازه و پتانسیل سازمان کنونی است (Soja, 1971: 52). حاصل این امر باید در جامعه تولید رضایتمندی ناشی از کارکرد مؤثر حکومت در راستای اداره بهینه سرزمین با فراهم آوری بسترهای توسعه، رفاه و امنیت است. این جنبه از سازمان سیاسی فضا امری از بالا به پایین است و به نوعی محدوده‌های کارکردی را شکل می‌دهد، صاحب نظران این نوع محدوده سازها را با نام نواحی کارکردی می‌شناسند.

افزون بر خواست حکومت‌ها برای سازماندهی سیاسی فضا، خود سکونتگاه‌ها نیز در پی ارتقای سطح سیاسی به جهت برخورداری بیشتر از امکانات و منابع هستند و بویژه این رقابت‌ها بین مناطقی که از نظر ویژگی‌های زبانی، مذهبی، نژادی و غیره با یکدیگر متفاوت می‌باشند بیشتر

<sup>1</sup>Hierarchical ordering

<sup>2</sup> first order civil division

است. توسل به هویت و اجتماع از راه دفاع از یک مکان هنگامی معنا می‌یابد که مکان‌ها در رقابت با یکدیگر قرار بگیرند (Lashgari and Ahmadi, 2015: 143) بدیهی است این امر از سوی هیات حاکمه باید مدیریت شود. به بیان دیگر حکومت سرزمینی مبنای اولیه برای سازمان سیاسی فضا است. از این رو سازمان سیاسی یکی از پایه‌های مهم همگرایی را فراهم می‌کند و تمایز یافتگی گروهی را علیه بیگانگان بر می‌انگیزند (Soja, 1971: ۳۵). حاصل این بخش باید ایجاد رضایت‌مندی در برقراری پیوند میان گروه‌های فرهنگی با مکان و فضای جغرافیایی ویژه خود آنها و هویت یابی مکانی - فرهنگی باشد. سازمان سیاسی فضا از این زاویه امری از پایین به بالا و در راستای خواست گروه‌های محلی دارای هویت محلی و مکانی ویژه است، صاحب‌نظران از این امر با نام نواحی رسمی یاد می‌کنند.

با توجه به اجرای چنین فرایندی از سوی حکومت‌ها، میل و تلاش خود گروه‌های انسانی سطح کره خاکی در هزارتوی مرزهای آفریده و پاسداری شده توسط انسان جای گرفته است. لایه‌های ظریف و همپوشانی از موزاییک‌های سازمان‌دهی فضا وجود دارند که در درون رنگ‌های پاستلی عکس‌های ماهواره‌ای از کره زمین گم می‌شوند، ولی بر فعالیت و رفتار بشری قویاً تأثیر می‌گذارند. تمامی سکونت‌گاه‌های بشری بی‌آنکه لزوماً در درون حدود و مرزهای دقیقاً مشخص شده نمایانده شوند، مناطق داخلی کشورها<sup>۱</sup> را به عنوان کانون‌های فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و با تعاریف متفاوت دربر می‌گیرند. البته ایدئولوژی‌ها، دین‌ها، زبان‌ها و فرهنگ‌ها نیز جنبه دیگری ایجاد می‌کنند که در اثر کنش‌های گوناگون باز ساخت شده و آنها را سمت و سو می‌دهد. بنابراین جدا از مرزبندی‌های اداری، فضا به صورت نقاط کانونی، مناطق مرکزی، شبکه‌های تعاملی، حوزه‌ها، حوزه‌های نفوذ، مناطق درونی ایالتها، مناطق حائل، سرزمین‌های بی‌تملک، خاستگاه‌های فرهنگی، ناحیه‌ها، محله‌ها، پاتوق‌های بانندی و زاغه‌ها سامان و ساختار می‌یابند (soja, 1971: 1-2).

#### ۴. یافته‌های تحقیق:

در مطالعه صورت گرفته، هشت گفتمان (خزانه تفسیری) که نشان‌دهنده ابعاد مختلف پدیده هستند به عنوان آسیب‌های سازمان سیاسی فضای کنونی شناسایی شده‌اند (جدول شماره ۱)<sup>۲</sup>.

<sup>۱</sup> hinterlands

<sup>۲</sup> مبنای گفتمان‌های ایجادشده، چارچوب نظری و گفتمان‌های تئوریک سازمان‌دهی سیاسی فضا را در بر نمی‌گیرد؛ بلکه مبنای اظهارات مشارکت‌کنندگان است که محقق تنها با انتزاع این ویژگی‌ها نام متناسبی بر آنها انتخاب نموده است.

جدول (۱): خزانه‌های تفسیری (گفتمان) و مضامین آن‌ها

| مضامین                                                                                               | خزانه تفسیری                            | مضامین                                                                                                                                                                         | خزانه تفسیری                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| ساختار ناهمگون مدیریت<br>ضعف نظام شورایی<br>تداخل مدیریتی - قلمروی                                   | نظام مدیریتی ناکارا                     | ضعف رضایتمندی<br>کم توجهی به حقوق شهروندی<br>ضعف اعتماد عمومی<br>ضعف مشروعیت مردمی<br>چالش‌های نظام انتخاباتی<br>احراز صلاحیت<br>چالش‌های اقتصادی<br>چالش‌های اجتماعی - فرهنگی | بهره‌گیری از درخواست‌های<br>فزاینده ارتقا در رقابت‌های<br>سیاسی |
| حاکمیت رابطه عمودی<br>نبودن روابط و پیوندهای ناحیه‌ای                                                | تفاهیم ناکارآمد و ناهمگون               | ضعف شفافیت در پاسخگویی<br>ضعف در توجیه و تبیین اقدامات<br>دولت                                                                                                                 | توجیه و تبیین<br>گفتمان<br>ضعف                                  |
| قانون‌گذاری یکسان برای نواحی نواحی<br>متفاوت جغرافیایی<br>یکسان‌انگاری قوانین<br>ضعف توجه به همگرایی | همگرایی ناپیدا<br>جغرافیایی             | ضعف مشارکت سیاسی<br>عدم نقش مردم و نهادهای مدنی در<br>اداره امور<br>کم توجهی به مدیریت توسعه‌ای                                                                                | ضعف نظام مشارکتی                                                |
| وجود مقررات دست‌وپاگیر<br>دولت بزرگ                                                                  | دولت‌سالاری<br>شکل‌گیری<br>بازوای واقعی | ضعف توزیع مطلوب منابع مالی -<br>اعتباری<br>نداشتن منابع مالی پایدار<br>تمرکز بودجه‌ریزی در مرکز                                                                                | بودجه‌ریزی در<br>کشور<br>ضعف نظام                               |

Research findings, 2020

## ۱-۴. بهره‌گیری از درخواست‌های فزاینده ارتقا در رقابت‌های سیاسی

مشروعیت هر نظام تا حدود زیادی تحت تأثیر ثبات و امنیت در جامعه است به این معنا که اگر مؤلفه‌های مشروعیت‌ساز در قالب مقبولیت، حضور مردم در صحنه، مشارکت و اعتماد به نهادهای حکومتی، وجود داشته باشد، آن جامعه از امنیت و ثبات نسبی برخوردار خواهد بود (Pourian and Darfashan, 2012). اهمیت این امر از این جهت است که اصولاً بقاء و دوام هر نظامی بستگی به میزان موفقیت آن در اداره بهینه کشور دارد. بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان پژوهش، ضعف در رضایت مردم از برآورده شدن نیازها، کم‌توجهی به حقوق شهروندی، چالش‌های اقتصادی حتی با ارتقا واحدهای تقسیماتی و غیره سبب ضعف در اطمینان و اعتماد عمومی مردم به دولت و تضعیف سرمایه اجتماعی شده است. این مسئله در گذر زمان ضمن ناپایدارتر ساختن نظام تقسیمات کشوری، زمینه ساز ضعف مشروعیت می‌شود. چرا که اعتماد و

اطمینان یکی از ارکان اصلی هر نظام است که مبنای مشروعیت آن می‌باشد و مخدوش شدن آن در بلندمدت موجب تضعیف بنیان نظام سیاسی می‌شود.

«... مردم مطالباتی مثلاً ارتقا واحدهای تقسیماتی دارند آن هم نه صرفاً روستایی به ظاهر شهر شود یا یک بخش به شهرستان تبدیل شد. بلکه مردم به دنبال این هستند با این ارتقاها و تبدیل‌ها واحدها به لحاظ اقتصادی توسعه پیدا کند و فرصت‌های شغلی ایجاد شود، صدایشان شنیده شود، در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند؛ اما بعد از ارتقا سطحی یا واحد فقط چند شعبه از اداره‌های مربوطه در آنجا بدون هیچگونه کارایی اقتصادی و در اغلب موارد حتی سیاسی، تاسیس می‌شود و روابط عمودی ملت و دولت گسترده‌تر می‌شود و خبری از توسعه اقتصادی یا حتی توسعه سیاسی و اجتماعی نیست... به دنبال این مسائل بسیاری از مردم به ویژه در جاهای کوچکتر و دور افتاده‌تر اعتماد به دولت و نمایندگان خود را از دست داده‌اند. نمایندگانی که تنها برای رای آوردن روستای آنها را بدون بردن هیچ گونه خدماتی تبدیل به شهر کرده‌اند، این یک چالش جدی در بحث انتخابات هم هست...»

با توجه مباحث فوق‌الذکر، نظام تقسیمات کشوری کنونی با بهره‌گیری از درخواست‌های فزاینده ارتقا واحدهای تقسیماتی سبب افزایش تعداد سازمان‌ها با قابلیت انجام امور و کارایی بسیار کم شده و ضمن تضعیف سرمایه اجتماعی، نظام سیاسی فعلی را دچار ضعف مشروعیت و ناکارآمدی کرده است. چنانچه دیوید هلد بیان می‌دارد اگر تقاضاها و مطالبات مردم به نحو مطلوبی برآورده نشود، دولت با بحران مشروعیت روبه‌رو می‌شود (Naqibzadeh, 2005: 161). اکشتاین نیز کارایی را در مفهوم اقتصادی آن در نظر می‌گیرد. وی کارایی اقتصادی را در مشروعیت مهم دانسته و بحران نظام را در رکود اقتصاد می‌داند (Dugan, 1995: 9). تمام آنان که قدرت را اعمال می‌کنند نیاز به توجیه و تبیین رفتارهای خود دارند. این امر در ادامه تحت عنوان ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ نظام تقسیمات اداری - سیاسی فعلی مورد بحث قرار می‌گیرد.

## ۲-۴. ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ

سیستم اداری کشور در ساحت خود به دلیل گزینش رویه‌ای که طی آن شیء شدگی جامعه و تبدیل مردم به سوژه تابع شدن، روندی را ترجیح می‌دهد که به توسعه‌یافتگی و عناصر آن اعم از کیفیت زندگی، پررنگ نمودن احزاب و نهادهای مردمی و مشارکت دمکرات، بهبود سرمایه اجتماعی به عنوان بسترهای توسعه، اولویت می‌دهد. بنابراین در شفاف بودن و ابلاغ آنچه در بن مایه آن می‌گذرد کوتاهی می‌کند، در نتیجه این امر یعنی تضعیف گفتمان توجیه و تبلیغ، همگرایی در بین افراد جامعه و جامعه و حکومت روبه زوال

می‌رود. چنین جریانی جامعه را به سمت افول ارزش‌ها و هنجارهای مدنی سوق می‌دهد، اساساً در چنین شرایطی افراد به نوعی از خودبیگانگی دچار می‌گردند که در آن تنها به منافع خود اهمیت می‌دهند و منافع ملی چندان ارجحیتی نخواهد داشت.

توجیه یکجانبه و عدم استفاده از شیوه‌ها و فنون ارتباطی جدید در این وضعیت خودکفایی را به پایین‌ترین سطح ممکن می‌رساند و یک جامعه مصرفی بار می‌آورد. اساساً روشن کردن تصمیمات، برنامه‌ها و توافقات جهت مشخص شدن هماهنگی و همسو بودن یا نبودن آن‌ها با مردم یک جامعه و ایجاد شرایطی مناسب جهت روی آوردن مردم به سیاست‌های مزبور و شفافیت‌سازی باعث می‌شود تا گره‌ها باز شوند. همچنین حس اعتماد مردم به همان نسبت بالا رفته و برای منافع ملی و حفظ و پاسداشت هویت ملی خود در مقابل بحران‌ها تلاش می‌نمایند و اهمیت قائل خواهند بود. این مهم نیز با تقویت گروه‌های واسطه بین مردم و حاکمیت و نهادها و انجمن‌های محلی به منظور نزدیک‌سازی گفتمان جامعه و حکومت بهبود می‌یابد.

### ۳-۴. نظام مدیریتی ناکارا

مدیریت عبارت است از فرآیند بکارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و کنترل که برای دستیابی به اهداف سازمانی صورت می‌گیرد (Hafez Nia, 2013: 2). عملکرد مدیریت یکی از عوامل ایجاد مشروعیت نظام سیاسی و کارآمدی نظام تقسیمات کشوری است. به گونه‌ای که اگر مدیران به ویژه در سطح کلان سرزمین عملکرد مناسبی نداشته باشند، دچار ناکارآمدی خواهند شد. رابطه میان مشروعیت، کارآمدی و کارایی از اهمیت حیاتی برخوردار است. کارآمدی در حقیقت بیانگر قابلیت و توانایی اداره هر کشور از سوی مدیران و کارگزاران شایسته آن است و ایفای بهینه کارویژه‌های دولت و کسب حداکثر رضایتمندی مردم را در پی دارد. در نظام سیاسی فعلی، مدیران و کارگزاران دولتی به طور شایسته انتخاب نشده و عملکردشان رضایتمندی مردمی را در پی نداشته است. به طوریکه سبب‌ساز درخواست‌های فزاینده ارتقاء واحدهای تقسیماتی شده است.

«... در ایران انتصاب مدیران بر مبنای شایستگی‌ها و تخصص صورت نمی‌گیرد؛ بلکه بر مبنای وابستگی‌های سیاسی و جناحی است. در استان استراتژیک خوزستان از ۴ هزار روستا، هزار روستا آب آشامیدنی ندارند و از جمعیت پنج میلیونی آن دو میلیون حاشیه نشین هستند. به نظر می‌رسد نظام تدبیر در کشور ناکارآمد عمل می‌کند. این مسئله نیز ارتباطی به نظام حکومتی فدرالیسم ندارد که جایگزین کنیم مسئله حل شود. این مشکلات طی صد سال گذشته به چشم می‌خورد. بیست میلیون جمعیت کشور، حاشیه‌نشین هستند که این امر دال بر ناکارآمدی و ناشایستگی مدیران و مسئولان است. همچنین لازم است اشاره شود که عدم انتخاب

مدیران بر مبنای تخصص و شایستگی سبب افزایش درخواست ارتقاها واحدهای تقسیماتی شده است؛ این مسئله خودش از یکی از عوامل موثر بر ناکارآمدی هست. یعنی اینکه وقتی مدیر سیاسی یک واحد تقسیماتی درست انتخاب نشود بدون ادله و دلیل محکم با متوسل شدن به عوامل غیررسمی به دنبال ارتقا هستند... در اثر همین موارد است که ما این همه ارتقا بی‌رویه داریم که در اکثر موارد حتی متناسب با قانون تقسیمات نیستند... اشاره کنم که همین ناکارآمدی مدیران از دیگر سو منجر به ناکارآمدی نظام برنامه ریزی نیز شده است...».

مدیریت که مهم‌ترین عامل در حیات، رشد و بالندگی یا مرگ یک جامعه است و روند حرکت از وضع موجود به سوی وضع مطلوب را کنترل می‌کند، در نظام فعلی سرزمین ایران کارآمد نبوده و با پیدایش ساختاری ناهمگون از طریق ساختار تقسیمات کشوری متمرکز، قوانین، ضعف نظام بودجه‌ریزی و غیره در ناکارآمدی نظام سیاسی متمرکز فعلی اثرگذار است.

#### ۴-۴. ضعف نظام بودجه‌ریزی در کشور

از مهم‌ترین مشکلاتی که منجر به تضعیف نظام بودجه‌ریزی شده است می‌توان به مواردی اشاره کرد اعم از نبود طبقه‌بندی روشن از ابعاد دخالت‌های دولت در امور عمومی، تصدی‌های اجتماعی و اقتصادی، عدم تبیین اثرات حوزه‌های مختلف دخالت‌های دولت بر رشد اقتصاد، نبود چارچوب برای بررسی ترکیب بهینه وظایف دولت. همچنین عدم شفافیت در ساختار تشکیلاتی دولت نیز می‌تواند به این مسئله دامن زند. ضمن آنکه وجود ضعف در عملیاتی شدن استراتژی‌ها، برنامه‌ها و اهداف اساسی دولت در راستای بهبود شرایط و سیاست‌های کلی، به خصوص اعمال سلیقه‌های شخصی و رانتی بودن تخصیص اعتبارات در سیستم متمرکز فعلی که ریشه بسیاری از آسیب‌های سازمان سیاسی فضا نیز محسوب می‌گردد براین مهم صحنه گذارده است. به نظر می‌رسد ناهماهنگی و نبود مکانیزم مشخص در خصوص تخصیص بودجه‌ها که اختیارات ضعیف نهادهای مدنی را در پی داشته است به صورتی زیربنایی این نظام را دچار مشکل ساخته است.

«... نظام سیاسی بسیط یا تک ساخت موجب گرایش برنامه‌ریزی توسعه به بودجه‌ریزی و تقسیمات سیاسی می‌شود. بجای رقابت سالم و سازنده زمینه تنازع بودجه‌ای از محل منابع ملی فراهم می‌گردد...»

در چنین نظامی عدم آگاهی مردم از چگونگی روند بودجه‌ریزی اقتصادی و تاثیر پذیری این نظام از سلیقه‌های سیاسی، عملکرد سیستم بودجه‌ریزی را با ضعف ساختاری مواجه نموده است که مهم‌ترین عامل آن نیز ناموزون بودن تقسیم عایدات حاصل از فروش نفت و ایجاد رانت نفتی است. در چنین شرایطی که بودجه‌ریزی به صورت بخشی و اغلب کپی‌برداری از سالهای قبل و مبتنی بر توصیه دستگاه‌ها، آفت

بودجه‌ریزی فعلی است. البته به نظر می‌رسد رویکرد غیر تخصصی و غیر حرفه‌ای در این ساختار همچون سایر بخش‌ها نیز بسیار حائز اهمیت است در تضعیف نظام بودجه‌ریزی کشور چه بسا که به نظر می‌رسد هنوز دستگاه‌های اصلی کشور یک مدل و الگوی اقتصادی مشخص و کارآمد نداشته‌اند که به صورت تخصصی چنین فرآیندهایی را هدایت نمایند.

#### ۵-۴. شکل‌گیری نظام دیوان‌سالاری غیرواقعی

سلسله‌مراتب اختیار مشخص، تقسیم کار بر مبنای تخصص، نظام قانونی دربرگیرنده حقوق و وظایف، روندی از دستوالعمل‌های انجام کار، روابط میان فردی غیرجانب‌دارانه و انتخاب و ارتقاء بر اساس شایستگی را ویژگی ساختاری دیوان‌سالاری می‌خوانند. نظام دیوان‌سالاری اگرچه در دل نظام سیاسی قرار می‌گیرد؛ اما چنان بدان پیوسته و با آن همراه است که با لایه‌برداری از نظام سیاسی در هر نقطه‌ای، نظام دیوانی به سرعت رخ می‌نمایاند و خود را به صورت همراهی دایمی و جدانشدنی با آن آشکار می‌سازد (Malek Mohammadi and Qolji, 2008). نظام سیاسی و دیوان‌سالاری تأثیر و تأثر بسیاری برهم دارند. به گونه‌ای که دیوان‌سالاری از نظام سیاسی تأثیر می‌پذیرد. در کشور ایران تناسب لازم بین رشد دیوان‌سالاری و توسعه اقتصادی برقرار نشده و نظام دیوان‌سالاری ایجاد شده نه تنها منجر به توسعه نشده است، بلکه سبب کندی در تصمیم‌گیری، طفره رفتن از تصمیم‌گیری، اتلاف وقت و ضایع شدن نیروی انسانی و کندی پیشرفت کارها شده است. مشارکت‌کننده‌ای در خصوص دیوان‌سالاری چنین اظهار می‌دارد:

«... دستگاه‌های عریض و طویل باعث شده کارها به سختی پیش برود و طولانی شود، بعضی وقت‌ها انقدر طولانی است که مسئولان از پاسخ دادن طفره می‌روند و کار را به مسئول بالادستی ارجاع می‌دهند... این بوروکراسی تشکیلات اداری - اجرایی دولت را بزرگتر کرده و فقط تعداد کارکنان را افزایش داده و اطلاع‌رسانی را کند کرده...»

نظام دیوان‌سالاری با تأثیرپذیری از این نظام از الگوی عقلایی فاصله زیادی گرفته و مترادف با سازمان‌های بزرگ دولتی قلمداد می‌شود. این نظام با ساختاری عرض و طویل، انجام کارهای یکنواخت در اداره امور، از بین بردن انعطاف‌پذیری قوانین و مقررات، کندی و تأخیر در تصمیم‌گیری، خودداری از تجربه کردن، تشریفات زائد اداری و کاغذبازی بر واحدهای شهری - روستایی اعمال سلطه و قدرت کرده و کنترل متمرکز از بالا را مد نظر داشته (Christopher, 2014) و بسترهای توسعه‌نیافتگی را فراهم کرده است.

#### ۶-۴. ضعف نظام مشارکتی

در تعریف‌هایی که از نظام مشارکتی به عمل آمده است نخست به فرهنگ سیاسی محدود که در ساخت‌های بدون دولت و یا دارای دولت ضعیف شکل می‌گیرد اشاره می‌گردد و از آنجا که افراد در این قبیل ساخت‌ها فاقد نقش‌های مشخص سیاسی هستند؛ لذا مردم هم اساساً تصویری از اینکه یک نظام سیاسی می‌تواند و یا باید نیازهای آنان را برآورده کند؛ ندارند. دوم فرهنگ سیاسی تبعی که در این نوع فرهنگ مردم عمده‌تاً انتظاراتی از خروجی نظام سیاسی دارند؛ در واقع از آنجا که شهروندان برای خود به عنوان شریکی فعال در ساخت سیاسی نقشی قائل نیستند، بنابراین از ساز و کارهای ورودی نظام سیاسی تصویری در ذهن ندارند و خود را عاجزتر از آن می‌دانند که روی این سازوکارها تاثیر بگذارند.

«.. به عنوان بحران اصلی در کشور در حال حاضر می‌توان اذعان داشت ناکارآمدی نظام مشارکت، آزادی احزاب، رسانه، ثمن‌ها و... سازوکارهای مشارکت در ایران هنوز تعریف و تقویت نشده است و درغیاب مشارکت جدی هر نوع تغییری موجبات ضرر را فراهم می‌آورد...»

در این نوع فرهنگ سیاسی که ساختار اجتماعی-اقتصادی نظام مشارکتی را توجیه نمی‌کند معمولاً نگرش ادراکی معطوف به اقتدار حکومت است، اما مولفه‌های احساسی و ارزیابانه نسبت به کل نظام ممکن است مساعد یا نامساعد باشد. «فرهنگ سیاسی مشارکتی» است؛ در این فرهنگ شهروندان به همه وجوه فرهنگ سیاسی، توجه و معرفت دارند، یعنی نقش‌ها، شخصیت‌ها، رویه‌ها و سازوکارهای ورودی و خروجی مدنظر شهروندان است و آنان برای خود در فرآیند تصمیم‌گیری نقشی فعال قائل هستند اما وابسته به شرایط مختلف احساسات و ارزیابی‌های شهروندان طیفی از پذیرش یا رد و نفی را تشکیل می‌دهند. ایران حداقل در یکصد سال اخیر به ضعف جامعه مدنی در سطح اجتماعی و به ضعف تحزب در سطح سیاسی گرفتار بوده است. حاصل این دو ضعف که معمولاً تشدید کننده یکدیگر هم بوده‌اند موجب شده است که فرازهای تحرک و توسعه سیاسی در ایران از نهضت مشروطه تا انقلاب اسلامی نتواند صورت نهاده و پیوسته‌ای به خود بگیرند و گاه با فروندهای تامل برانگیزی روبرو شوند.

#### ۷-۴. همگون‌پنداری فضای جغرافیایی<sup>۱</sup>

۱ در این پژوهش منظور از یکسان‌پنداری فضای جغرافیایی در سرزمین ایران، به لحاظ ویژگی‌های جغرافیایی و اقلیمی است که قانون نظام تقسیمات کشوری تمام نواحی ایران و فضاها (شهر و روستا) را در چهار جهت جغرافیایی با وجود تفاوت‌های گوناگون یکسان دیده و برای همه آنها یک قانون اجرا می‌گردد. لازم به ذکر است که تفاوت‌های قومی مد نظر نیست، زیرا که در یک سرزمین برای نیل به توسعه، نباید بین اقوام مختلف در تصدی‌گری‌ها و غیره تبعیض قائل شده بلکه باید بر پایه اصل شایسته‌سالاری یکسان دیده و متناسب با توانمندی‌های اقدام کرد.

حکومتها برای تسهیل در امر سازماندهی مجموعه قوانین و مقرراتی وضع میکنند تا بر اساس آن فضای داخلی خود را سامان دهند. عموماً قانون وضع شده به عنوان تنها مرجع تاثیرگذار در امر سازماندهی فضا خواهد بود و دولت‌ها تلاش میکنند تا اصلیت‌ترین مسائل را در این قانون مطرح نمایند که بتواند باعث تسهیل در جریان روابط فضایی و نهایتاً تسهیل در اعمال حاکمیت شود (Romina, 2011: 144). در ایران قانون‌گذاری به صورت متمرکز در پایتخت صورت گرفته و به طور یکسان برای تمام نواحی کشور بدون توجه به تفاوت‌های محیطی لازم‌الاجرا است. مشارکت‌کننده‌ای قوانین موجود را با شرایط محیطی و جغرافیایی فعلی ناسازگار دانسته و در این خصوص چنین اظهار می‌دارد:

«... ناکارآمدی بر می‌گردد به قوانین موضوعی کشور. چون در عرصه‌های مختلف قوانین مختلف و یکسانی داریم. قوانین تقسیمات کشوری کهنه است، آن قوانین با تنوعات جغرافیایی، با اجتماعات و بنیادهای جدید ما سازگار نیستند، ناسازگارند. آیا این قوانین یکسان منجر به شکوفایی خلاقیت‌ها می‌شود؟ منجر به بهره‌برداری از ظرفیت‌ها می‌شوند؟ منجر به استقلال نسبی اقتصاد واحدهای تقسیماتی گوناگون مثل روستاها می‌شوند؟ آیا بسترهای مشارکت را فراهم می‌کنند. آیا منجر به اشتغال‌زایی، درآمد و توسعه می‌شود؟ ... برای این‌ها به لحاظ قانونی جواب محکمی نداریم...».

نظام قانون‌گذاری در ایران با تکیه بر تفکر یکسان‌انگاری برای برقراری حقوق مساوی (Romina, 2011) که در مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد، از توجه به هرگونه تمایز جغرافیایی، تفاوت‌های زیستی و معیشتی، صرف‌نظر کرده و به تمام نواحی جغرافیایی نگاه یکسانی دارد. در مرکز سیاسی کشور برای این نواحی متفاوت در ساختار قوه مقننه بدون نهادهای محلی و منطقه‌ای، قوانین یکسان تصویب و در قالب قوه مجریه از بالاترین تا پایین‌ترین سطح به اجرا در می‌آید. این یافته با مطالعه رومینا (۲۰۱۲) و میرشکاران (۲۰۱۳) قرابت معنایی دارد.

#### ۸-۴. جریان یکسویه فرمانروایی از بالا به پایین

سازمان سیاسی کنونی کشور، نظامی عمودی است که نظام برنامه‌ریزی و تمامی سازمان‌های اداری - مدیریتی به تبعیت از آن از رابطه‌ای یکسویه و عمودی پیروی می‌کنند. مشارکت‌کنندگان بر این نکته اتفاق نظر دارند که حاکمیت روابط عمودی منجر به ناکارآمدی تقسیمات کشوری شده است. زیرا که اغلب دستوراتی که در بالا و مراکز سیاسی اتخاذ می‌شود و با نیازمندی‌های نواحی مختلف در انطباق نیست. مشارکت‌کننده‌ای الگوی از بالا به پایین را از جمله ضعف‌های نظام سیاسی بسیط متمرکز فعلی عنوان کرده و در این خصوص چنین اظهار می‌دارد:

«...الگوی فضایی حاکم بر نظام فعلی، الگویی از بالا به پایین است. یعنی سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها از بالا به پایین انجام می‌شود، برنامه ریزی از بالا به پایین است و مرکز به پیرامون خدمات می‌دهد. الگویی متمرکز و مرکز پیرامونی در دوران معاصر بر سازمان سیاسی حاکم است که سبب ساز ناکارآمدی آن شده است...».

رعایت اصل سلسله‌مراتبی و پاسخگویی مقامات اداری سطح پایین در برابر سطوح مافوق از ویژگی‌های حاکم بر این روابط عمودی است. روابط عمودی سبب ناکارآمدی شده است. این امر در تمرکز قدرت و مدیریت در سطوح فوقانی، گسترش بوروکراسی و دیوان‌سالاری غیرواقعی تأثیر عمده‌ای دارد. با توجه به اظهارات مشارکت‌کنندگان و موارد فوق‌الذکر ساختار سیاسی کنونی سبب شده است تا تمامی امور اجرایی و اداری از بالا به پایین به صورت عمودی انجام شده و روابط و پیوندهای ناحیه‌ای مورد غفلت واقع گردد.

#### - شکل‌گیری بدفهمی (خلط بحث / تصور غلط) در مقوله‌های استخراجی از مصاحبه‌ها

مطالعه مورد نظر در آسیب‌شناسی با پدیده‌ها و مقولاتی مواجه شده است که به نظر می‌رسد به نوعی در برخی مقولات و گفتمان‌ها، خلط بحث اتفاق افتاده است. بدین معنی که مشارکت‌کنندگان پژوهش در مقوله‌هایی دچار یکسان‌نگاری شده و برداشت یکسانی از مفاهیمی که ماهیت آنها متفاوت است؛ داشته‌اند. این مقوله‌ها که در قالب عبارات و واحدهای معنایی شکل گرفته و از سوی محققان پژوهش با توجه به واحدهای معنایی به عنوان مقوله‌های کلان یا خزانه‌های تفسیری نامگذاری شده‌اند، اعم از ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ، ضعف نظام مشارکت. به طوری که مفاهیمی همچون اقتدارگرایی به نظام متمرکز نسبت داده شده است. در این گفتمان نکته ظریفی وجود دارد و آن اینکه اساساً مسائل مطروحه بیش از آنکه به نظام تقسیمات سرزمینی متمرکز مرتبط باشد به ساختار اقتدارگرا و بحران در شایسته سالاری و نظام تدبیر مربوط است، بنابراین بایسته است بین نظام متمرکز و اقتدارگرایی که در سایه سار یکدیگر به این فرازهای بحران‌زا منجر شده اند تفکیک قائل شد و افزود سیستم تمرکزگرا در بادی برای بقای تمامیت ملی در موقعیت جغرافیایی استراتژیک و حساس ایران به گونه تنظیم یافته است که پایه‌های آن بر بنیاد امنیت ملی و حفظ فرهنگ برآمده از واقعیات کهن تاریخی و هویت ایرانی بنا گردیده است.

## ۵. پالایش داده‌ها (شناسایی استراتژی گفتمانی و بلا تکلیفی‌های ایدئولوژیک)<sup>۱</sup>

### ۵-۱. جایگاه‌یابی سازمان‌دهی سیاسی کنونی به عنوان یک الگوی مدیریت کلان سرزمینی:

در این بخش، مواضع مشارکت‌کنندگان، پیرامون نحوه ادراک آن‌ها از جایگاه سازمان سیاسی فضایی متمرکز در کشور ایران ارائه می‌شود. بسیاری از مشارکت‌کنندگان، مفاهیمی همچون ضعف پاسخگویی به مطالبات، ضعف پاسخگویی نهادهای دولتی و صاحبان قدرت به جامعه مدنی، ضعف توجیه و ناتوانی در اجرای خواسته‌های مردم، نداشتن راه حل برای حل مشکلات، ضعف شفاف‌سازی برای مقابله با فساد، نارضایتی مردم از تمرکز امور و تمرکز تمام کارویژه‌ها در پایتخت، تمرکز تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری در مرکز، تمرکز انواع امکانات در کانون‌های سیاسی، ضعف مقبولیت تمرکز، ضعف اجرایی شدن خواسته‌های مردم اجرایی، ضعف اعتماد عمومی، ضعف مشارکت، چالش‌های اقتصادی و اجتماعی، یکسان‌انگاری قوانین، نبود روابط و پیوندهای ناحیه، ضعف نظام مدیریتی، توسعه‌نیافتگی و عدم تعادل فضایی را مطرح می‌کردند. آن‌ها همچنین معتقد بودند که در نظام متمرکز فعلی، سطوح خرد تقسیماتی بلا تکلیف رها شده و روستا به عنوان کوچک‌ترین واحد تقسیماتی مبنای برنامه‌ریزی قرار نگرفته است. بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان در یک جمع‌بندی می‌توان گفت: بودن نظام سیاسی متمرکز بدون تفویض اختیارات در ایران برابر است با؛ توسعه‌نیافتگی، عدم تعادل فضایی، اقتدارگرایی، ضعف اعتماد عمومی و رضایت‌مندی، نظام برنامه‌ریزی متمرکز و بلا تکلیفی سطوح خرد تقسیماتی در قالب دهستان و روستا. این ساخت اجتماعی و سیاسی مشارکت‌کنندگان از نظام سیاسی متمرکز در خصوص به کارگیری و استفاده از استراتژی‌های گفتمانی مختلف است.

### ۵-۲. استراتژی‌های گفتمانی

با توجه به گفتگوهای انجام شده با مشارکت‌کنندگان پژوهش، مشخص شد که آن‌ها سازمان سیاسی فضای متمرکز کنونی را که الگوی کلان مدیریت سرزمینی و ظرف توسعه سرزمین بیان داشتند، به دلیل ضعف مشروعیت نظام سیاسی، ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ، نظام مدیریتی ناکارا، ضعف نظام مشارکتی، جریان یکسویه فرمانروایی از بالا به پایین، شکل‌گیری نظام دیوان‌سالاری، ضعف نظام بودجه‌ریزی، همگون‌پنداری

۱ این بند از متغیرهای استخراجی نگارندگان تحقیق حاضر از مصاحبه‌ها نیست، بلکه یکی از مراحل (مرحله پنجم) تحلیل گفتمان با عناوین فرآیند تحقیق است. مرحله پنجم (استراتژی گفتمانی، شناسایی ایدئولوژی بلا تکلیف: این مرحله مطابق با مرحله پنج، ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است)، ششم (استخراج نقل قول‌ها برای تأیید یافته‌ها: این مرحله مطابق با مرحله ششم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است) و هفتم (پالایش تحلیل‌ها و مستندسازی‌ها: این مرحله مطابق با مرحله ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است) در قالب مرحله پنجم انجام شده است.

فضای جغرافیایی و بلا تکلیفی سطوح خرد تقسیماتی، ناکارآمد قلمداد کردند. مشارکت کنندگان، مدیریت کلان سرزمینی در وضعیت موجود را چه از طریق نظام سیاسی متمرکز به صورت سلسله مراتبی از بالا به پایین و از مرکز به پیرامون، و چه از طریق الگوی مدیریتی فدرالیسم به عنوان یک راه حل نهایی و مفید قبول ندارند. این مشارکت کنندگان، نظرات برخی از خبرگان را که الگوی حکومتی فدرالیسم به عنوان یک الگوی واقع بینانه و سازگار با واقعیت های تاریخی - اجتماعی سرزمین ایران می باشد را قبول ندارند و معتقدند این عمل ضمن تشدید توسعه نیافتگی فعلی، منجر به تضعیف بقای ملی و امنیت سرزمین می شود. در این مطالعه، مشارکت کنندگان در مورد کاستی های نظام سیاسی متمرکز در سرزمین ایران، واجد یک استراتژی گفتمانی مشترک بودند. آن ها معتقد هستند که تمرکزگرایی، ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ، نظام مدیریتی متمرکز و تکیه بر رویکرد اقتدارگرایی، ضعف نظام مشارکتی، ضعف رضایت مندی، عدم تفویض اختیارات، ضعف مهارت های مدیریتی - انسانی، ضعف نظام تصمیم گیری و قانون گذاری و همگون پنداری فضاهای جغرافیایی از مقبولیت نظام سیاسی متمرکز کاسته و سبب ناکارآمدی آن شده است.

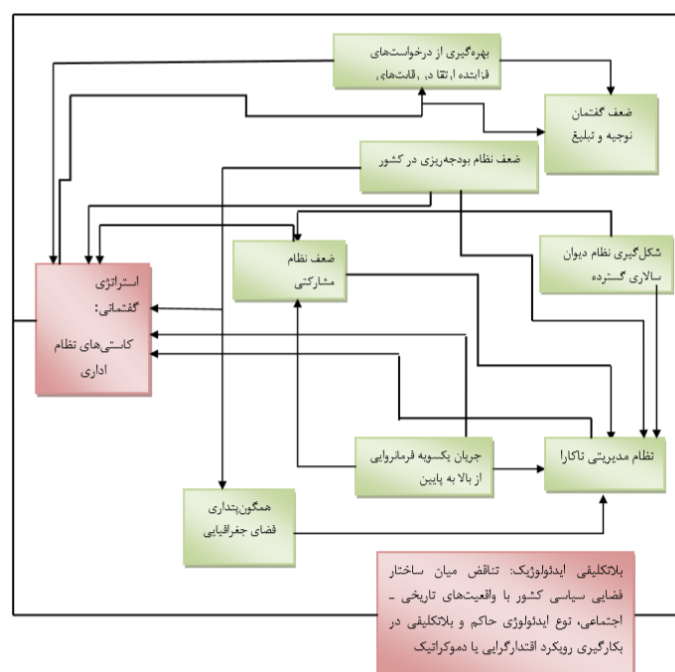
### ۳-۵. بلا تکلیفی ایدئولوژیک<sup>۱</sup>:

بلا تکلیفی ایدئولوژیک این گفتمان، «نوع ایدئولوژی حاکم»، «تناقض میان ساختار فضایی سیاسی کشور با واقعیت های تاریخی - اجتماعی» و «بلا تکلیفی در بکارگیری رویکردی اقتدارگرایی و دموکراتیک» است. نظام سیاسی فضا در هر کشوری الگوی مدیریتی کلان آن سرزمین است که بر پایه چهار ستون استوار است. یک پایه آن مشروعیت نظام سیاسی است. پایه دوم کارآمدی نظام سیاسی است. پایه سوم تبلیغات و توجیه است و پایه آخر زور و اقتدار نظامی، امنیتی و اطلاعاتی است. تعریف ارکان و عناصر ساختاری مشخص و کارا، برای هر چهار ستون نظام سیاسی ضروری است. زیرا که نارسا و ناقص بودن هر یک از ستون ها ضمن اینکه روابط ملت و حکمت را به مخاطره می اندازد، امنیت و بقای ملی نیز مورد تهدید واقع می شود. نداشتن استراتژی مناسب، محرومیت، و دیگر ضعف ها و آسیب های موجود، سبب نارضایتی، بی اعتمادی و واکنش های منفی از سوی شهروندان شده است. به عنوان یک نتیجه گیری می توان چنین گفت که ساخت گفتمانی مشارکت کنندگان از سازمان سیاسی فضا در قالب نظام سیاسی متمرکز، ممکن است به عنوان تلاشی در جهت بازگرداندن شأن، جایگاه و منزلت واقعی نظام متمرکز، فراهم شدن سازوکارهای تمرکززدایی، فراهم شدن فرصت مسئولیت پذیری مدیران محلی و توسعه ظرفیتی آنان باشد که به واسطه تمرکزگرایی و عدم تفویض اختیارات در سطح محلی دچار آسیب شده است؛ در نظر گرفته شود. به عبارتی، ساخت گفتمانی

<sup>۱</sup> این عنوان، صرفاً یکی از مراحل تحلیل گفتمان بوده و تفسیر نویسندگان از گفتگوهای صورت گرفته با مشارکت کنندگان نمی باشد.

آسیب‌شناسی سازمان سیاسی فضا در ایران، ابزاری بود تا مشارکت‌کنندگان بدان وسیله ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری، بهره‌گیری از درخواست‌های فزاینده ارتقا در رقابت‌های سیاسی، ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ دولت، ضعف نظام مشارکتی، همگون‌پنداری فضاهای متفاوت جغرافیایی و سیاست‌های تمرکزگرایی را ناشی از سازوکارهای حاکم بر نظام سیاسی متمرکز فعلی و ناکارایی آن بیان دارند.

در این مطالعه، مشارکت‌کنندگان توانستند درک شهودی و حسی خود را از الگوی کنونی در کشور ایران ارائه دهند. آن‌ها معتقد هستند که «الگوی کنونی» در قالب عدم پاسخگویی شفاف، بی‌اعتمادی عمومی، ضعف رضایتمندی، ضعف توجه به حقوق شهروندی، چالش‌های اقتصادی و اجتماعی، چالش‌های انتخاباتی، ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ دولت، در قالب ضعف دولت در تبیین اقدامات خویش، نظام دیوان‌سالاری، در قالب دولت بزرگ، وجود مقررات دست و پاگیر، بروکراسی تودرتو، ضعف نظام مشارکتی، در قالب عدم نقش مردم و نهادهای مدنی در اداره امور، بی‌توجهی به مدیریت توسعه‌ای، بلا تکلیفی سطوح خرد تقسیماتی، در قالب حاشیه‌ای شدن روستاها، بی‌سرپرستی دهستان، فقدان بنیان نظری و نبود نگاه علمی به تقسیمات کشوری، همگون‌پنداری فضای جغرافیایی، در قالب قانوگذاری یکسان، یکسان‌انگاری قوانین، ضعف توجه به همگرایی، یکسویه بودن ارتباطات (روابط عمودی و قطع پیوندهای ناحیه‌ای)، سبب ناکارآمدی سازمان سیاسی فضا، نظام سیاسی متمرکز، است. مدل پارادایمک آسیب‌های مؤثر بر ناکارآمدی سازمان سیاسی فضا در شکل شماره (۱) نشان داده شده است.



شکل (۱): مکانیسم اثربخشی آسیب‌های مؤثر بر ناکارآمدی سازمان سیاسی فضا (Research findings, 2020)

یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که سازمان سیاسی فضا در قالب تقسیمات کشوری که کارکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیطی را انجام می‌دهد در ایران با چالش‌های زیادی مواجه است. چالش‌هایی که می‌تواند سر آغاز رکود در گستره یک منطقه جغرافیایی نیز تلقی شود. این مسئله زمانی شدت یافت که سازوکارهای حاکم بر سازمان سیاسی فضا اقتدارگرایانه بوده و نه تنها منجر به ایجاد پیوندها و روابط متقابل فضایی تغییر نشده است؛ بلکه مشروعیت سیاسی فضا را نیز تضعیف نموده و سازمان سیاسی فضا را در وضعیت کنونی به تمام ابعادش با ناکارآمدی مواجه ساخته است.

## ۵. بحث و نتیجه‌گیری:

سازمان سیاسی فضای کنونی کشور یکی از مهمترین تغییرات در فرایند شوررداری مدرن در ایران است. به عبارت دیگر در اواخر قاجار و با شکست انقلاب مشروطه در تامین توسعه، پیشرفت و قانون‌گرایی در جامعه لایه‌های مختلف جامعه آنروز ایران در پی تغییر شرایط برآمدند که در نهایت جامعه ایرانی را به درستی به سمت مدرنیسم حرکت داد. اصولاً یکی از مهمترین تغییرات مدرنیستی در آن دوران تغییر الگوی سازمان سیاسی کشور از حالت ناکارآمد الگوی سنتی به سوی الگویی بود که بتواند بستر ساز مدیریت موثر سرزمینی کشور شود. این الگو در کنار اقدامات متعدد دیگری که در راستای مدرن سازی و احیای کشور در آن به اجرا گذاشته شد (Abdi and Mazaheri, 2013). در آن مقطع توانست کشور را از نگاه توسعه و امنیت در مسیر درستی قرار دهد؛ اما بسان هر پدیده سیاسی- فضایی الگوی سازمان سیاسی فضایی کشور نیازمند پایش و بازبینی و نهایتاً اصلاح متناسب به الزامات زمان می‌باشد. به همین دلیل می‌توان ضمن حفظ ساختار کنونی تقسیمات کشوری به اصلاح برخی موارد همانطور که در یافته‌های تحقیق هم به آنها اشاره شده است پرداخت.

همچنین یکی از مهمترین مشکلات جامعه علمی و سیاسی ایران در سده اخیر عدم فهم درست برخی از آنها از مفاهیم اساسی و بنیادی مطرح در این حوزه‌ها است. چنین موضوعی را در رابطه با سازمان سیاسی فضا در کشور را می‌توان مشاهده کرد. یکی از مهمترین مشکلات در فهم و تفکیک میان سازمان سیاسی فضایی متمرکز با نظام‌های سیاسی متمرکز در کشور است. به این معنی که بسیاری از انتقادات به الگوی کنونی سازمان سیاسی فضا در کشور ناشی از عدم تفکیک محتوایی و کارکردی میان آنهاست. از اینرو بسیار مشاهده می‌شود که منتقدین به سازمان سیاسی فضا در کشور مواردی مانند نبود دموکراسی و مشارکت، توسعه نیافتگی را به الگوی سازمان

سیاسی فضایی در کشور نسبت می‌دهند این در حالی است که بسیاری از چنین مشکلات به ماهیت نظام سیاسی در کشور برمی‌گردد تا الگوی سازمان سیاسی فضا؛ در مصاحبه‌هایی که با کارشناسان صورت می‌گرفت نوعاً چنین خلط مفهومی را مشاهده می‌کردیم و در متن یافته‌ها هم می‌توان رگه‌هایی از آن را دید.

از اینرو می‌توان گفت سازمان کنونی تقسیمات کشوری دارای کاستی‌هایی است ولی این امر به معنی نیاز به تغییرات بنیادین در این رابطه نیست بلکه می‌توان با حفظ هسته سخت برخی کاستی‌های آن را با شرایط نوین زمان و با نگاه به تجربیات جهانی بروز رسانی کرد. نکته مهمتر اینکه باید جامعه دانشگاهی در تصحیح نوع نگاه اشتباه به مفاهیمی از این دست مبادرت بورزند، زیرا بدفهی نسبت به مفاهیم، ریشه بسیاری از گرفتاری‌های کشور است.

۶. قدردانی:

نگارندگان از مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزرات کشور به دلیل پشتیبانی مادی و معنوی در راستای انجام پروژه ارائه الگوی سازمان سیاسی فضا که مقاله حاضر نیز برگرفته از آن است، تشکر می‌نماید.

#### کتابنامه

1. Ahmadi, Seyyed Abbas; Ahmadipour, Zahra (2005). The role of country divisions in the development of regions with an emphasis on reducing spatial competition. Proceedings of the Conference on Policies and Management of Growth Programs in Iran. Tehran: Higher Institute of Management and Planning Education and Research. [in presian]
2. Abdi, Ataullah and Mustafa Mazaheri (2013). Pathology and trend analysis, the concept of governance in Iran with a view to global experiences, Geopolitics Quarterly, 10th year, number 1, pp. 106-139. [in presian]
3. Ahmadipour, Zahra and et al (2015). Investigating the role of country divisions in regional development, International Quarterly of Geopolitics, Volume 12, Number 1, pp. 60-82. [in presian]
4. Azami, Hadi and Ali Akbar Debiri (2011). Analysis of the political space division system in Iran, International Geopolitics Quarterly, Volume 7, Number 2, pp. 147-181. [in presian]
5. Christopher, Dobbing (2014). An Iranian patriot, translated by: Hormoz Homayunpour, Kendokav Publications, Tehran.[in presian]
6. Dant, Tim (1991). Knowledge, Ideology and Discourse: a Sociological Perspective, London: Rutledge.
7. Dugan, Mathieu (1995). measuring the concept of legitimacy and trust, Translated by Parviz Piran, political-economic information. 98-97, 10th year, numbers 1 and 2.

8. Glassner, Martin Ira. And Fahrner, Chuck (2004). Political Geography, 3rd Edition. New York: John Wiley.
9. Hall, Stuart (1992). Culture, Media, Language, London: Routledge.
10. Hasani far, Andalrahman and Fatemeh AmiriParyan (2014). Discourse analysis as a method, Journal of Political Essays. Volume 7, Number 1, Pp 49-67. [in presian]
11. Hafez Nia, Mohammad Reza and Murad Kaviani Rad (2014), Philosophy of Political Geography, Strategic Studies Publishing House, Tehran. [in presian]
12. Hafez Niya, Mohammad Reza and et al (2012). Political management of space in simple centralized systems, Geopolitics Journal, Volume 9, Number 1, pp. 1-31. [in presian]
13. Itaat, Javad; Mousavi, Seyedah Zahra (2010). Decentralization and sustainable development in Iran, Human Geography Research, No. 71, pp. 106-89. [in presian]
14. Karimipour, Yadullah, (2002). an introduction to Iran's country divisions, Tehran, Geographical Society of Iran. [in presian]
15. Karimipour, Yadullah; Mohammadi, Hamidreza (2009). Geopolitics of regionalism and country divisions of Iran, Entekhab Publications, Tehran. [in presian]
16. Lashgari Tafarshi, Ahmadi, Ehsan (2015). The principles and foundations of cultural geography, Tehran, Samt Publications. [in presian]
17. Malek Mohammadi, Hamidreza and Hossein Qolji (2008). Rethinking the mutual effects of the political system and bureaucracy in the developing world. Politics Journal, Law and Political Science School Journal, Volume 38, Number 1, pp. 267-280. [in presian]
18. Mireshkaran, Yahya (2013). The pattern of political organization of space in simple structures with an emphasis on Iran. PHD thesis of political geography, guide Master: Zahra Ahmadipour, Tarbiat Modares University, Tehran. [in presian]
19. Naqibzadeh, Ahmed (2005). An Introduction to Sociology, Samt Publications, Tehran. [in presian]
20. Pourian, Mohammad Taghi and Mojtabi Darfashan (2012). Legitimacy, political stability and security in Iran (1989-2013 period), Journal of security research, second year, number 44, pp. 57-79. [in presian]
21. Riahi, Vahid; Afarakhte, Hassan and Shamsi Salehpour (2019). Factors affecting the inefficiency of the administrative division system at the local level (case study: Urmia city). Journal Geopolitics, year 16, number 3 (59 consecutive). [in presian]
22. Romina, Ibrahim (2011). Explaining the political management of space in centralized simple systems (case study: Iran). PHD political geography, guide Master: Mohammad Reza Hafez Nia, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran. [in presian]
23. Veisi, Hadi and Khadija Mehmandoost (2012). The effect of single structure political system on the spatial-spatial arrangement and development of Iranian cities, International Quarterly of Geopolitics, Volume9, Number 1, pp. 229-204. [in presian]

- 
24. Soja, Edward (1971). The political organization of space, association of American Geographers, Washington d, c.